

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2001 rd

Statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2001 statsrådets redogörelse om Europeiska unionens framtid (SRR 3/2001 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har stora utskottet och grundlagsutskottet lämnat utlåtanden om ärendet (StoUU 4/2001 rd och GrUU 56/2001 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- statsminister Paavo Lipponen
- utrikesminister Erkki Tuomioja
- utrikeshandelsminister Kimmo Sasi
- justitiekanslern Paavo Nikula, justitiekanslersämbetet
- sakkunniga Sarita Kaukaja
- avdelningschef Eikka Kosonen, avdelningschef Markus Lyra, enhetschef Risto Piipponen och linjedirektör Jan Store, utrikesministeriet
- ambassadör Antti Satuli
- understatssekreterare Antti Peltomäki, konsultative tjänstemannen Mikko Puumalainen

och rådgivaren i EU-frågor Jari Luoto, statsrådets kansli

- chefen för enheten för Europarätt Jaana Jääskeläinen, justitieministeriet
- direktör Erik Forsman, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- chefen för internationella enheten Martti Huttunen, Servicearbetsgivarna rf
- Europasekreterare Markku Jääskeläinen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- förhandlingschef Markku Lemmetty, Akava r.f.
- Ralf Jaari, Kritiska Europeerna rf
- ordförande Ulla Klötzer, Alternativ till EU
- ombudsman Reijo Paananen, Finland i Europa rf
- ordförande Jutta Urpilainen, Europeisk ungdom i Finland rf
- minister Jaakko Iloniemi
- minister Max Jakobson
- professor Esko Antola
- professor Martti Koskeniemi
- professor Tuomas Ojanen
- politices doktor Tuomas Forsberg
- specialforskare, politices doktor Hanna Ojanen
- forskningschef Teija Tiilikainen
- gästforskare, politices doktor Pekka Visuri.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

Enligt den förklaring om unionens framtid (nr 23) som fogades till slutakten från regeringskonferensen 2000 sammankallas en ny regeringskonferens (IGC) 2004 för att behandla resultatet av framtidsarbetet och för att göra behövliga ändringar i grundfördragen.

Enligt förklaringen är meningen att främja en bred debatt om unionens framtid mellan alla berörda parter och ta upp bland annat följande frågor:

- precisering av kompetensfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen utifrån subsidiaritetsprincipen och tillsyn över efterlevnaden av den,

- fastställande av status för Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna från Nice utifrån slutsatserna från Europarådet i Köln,

- förenkling av grundfördragen genom ändring av innebörden för att skapa större klarhet i dem och göra dem lättfattligare,

- de nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen.

I statsrådets redogörelse behandlas vidare en del ställningstaganden i debatten och Europeiska unionens framtid. Där ingår statsrådets ställningstaganden till temana i framtidsförklaringen från Nice och vissa andra teman.

Enligt statsrådet är det viktigt att unionen också i framtiden utvecklas som en fast gemenskap bestående av självständiga stater och folken i Europa och att unionen agerar effektivt i de frågor som medlemsstaterna har överlåtit till dess kompetens. Den bör vara ekonomiskt stark och dynamisk och ta ett socialt och ekologiskt ansvar och kunna bevaka sina intressen också i ett internationellt sammanhang. Beträffande kompetensfördelningen anser statsrådet att unionens kompetens och mål bör vara klart och tillräckligt exakt angivna inom unionens samtliga

politikområden. Men hållningen till förslaget att upprätta en detaljerad och uttömmande kompetensförteckning är reserverad. Det anses viktigt att förstärka skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i Europeiska unionen. Statsrådet menar att Europeiska gemenskaperna bör tillträda Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Vad gäller stadgan om de grundläggande rättigheterna är det enligt statsrådets mening viktigt att konsekvenserna av en eventuell införlivning med gemenskapsrätten för kompetensrelationerna mellan unionen och medlemsstaterna bedöms. Förenkligen av fördragen bör enligt statsrådets syn ha som mål en klar, enkel och bindande stadga där mål, uppgifter och kompetensförhållanden är angivna. Statsrådet har också beredskap att överväga förfarandet vid ändring av grundfördragen. Men villkoret för ändringar måste vara att de omfattas enhälligt av medlemsstaterna. Enligt statsrådets syn bör de nationella parlamentens medinflytande över EU-politiken förstärkas i första hand genom bättre nationella berednings- och beslutsprocesser för EU-politiken. I den förestående reformen av Europeiska unionen gäller det att värna den utvidgade unionens besluts- och handlingskapacitet och en god förvaltning. Med tanke på förberedelserna för regeringskonferensen (IGC) 2004 tillstyrker statsrådet att det inrättas en brett upplagd beredningsgrupp, ett konvent, vid Europeiska rådet i Laeken i december 2001. Konventet bör bestå av utsedda företrädare för medlemsstaternas regeringar, nationella parlament, Europaparlamentet och kommissionen och det bör ges i uppdrag att ställa upp alternativ som representerar olika synsätt till grund för arbetet i IGC. Alla kandidatländer bör ha möjlighet att medverka i konventet på lika villkor.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

*Motivering***Allmänt**

Utrikesutskottet framhåller att förberedelserna inför regeringskonferensen (nedan IGC) 2004 liksom resultaten av konferensen för utvecklingen av Europeiska unionen är mycket viktiga med tanke på unionens framtid.

Samtidigt som unionen förbereder sig inför IGC 2004 står den inför sin mest omfattande och svåraste utvidgningsprocess hittills. Den fortsatta globaliseringstrenden i världsekonomin understryker behovet av internationellt samarbete ytterligare. Den internationella politiken har under hösten ställts inför den största förändringen någonsin sedan slutet på det kalla kriget.

Europeiska unionens funktion och effektivitet är en mycket viktig fråga för Finland med hänsyn till hur stor inverkan EU:s rättsakter har inom olika livsområden och de möjligheter unionen ger Finland att driva sina egna intressen.

Det som gör IGC 2004 ännu viktigare är att de frågor som redan utifrån förklaringen i Nicefördraget skall tas upp har ett mycket nära samband med unionens grundläggande karaktär och centrala verksamhetsprinciper.

Utrikesutskottet noterar att statsrådets redogörelse är ett viktigt dokument för Finlands förberedelse inför den förestående regeringskonferensen. Det poängterar att Finland måste formulera en klar ståndpunkt till vilket slag av union det vill ha. I redogörelsen ingår enligt utrikesutskottets mening inte tillräckligt klara synpunkter på Finlands politik och den lämpar sig inte som sådan som underlag för en behövlig och nödvändig medborgardebatt om Europeiska unionens framtid.

Huvudinriktningen för utvecklandet av EU

I redogörelsen sägs att Europeiska unionen till sin grundläggande karaktär är en väl sammanhållen unionen av både självständiga medlemsstater och europeiska folk, som i vissa frågor har

övernationell behörighet. Medlemsstaterna har exklusiv rätt att bestämma om grunderna för behörigheten som finns inskrivna i unionsfördragen. Fördragen kan ändras bara vid en regeringskonferens och de måste godkännas av varje medlemsstat.

Utrikesutskottet hänvisar till redogörelsen och påpekar att en delegering av befogenheter till EU inskränker de nationella statliga organens maktbefogenheter i motsvarande mån. Som grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande GrUU 14/1994 rd utnyttjar medlemsstaterna en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till förmån för samarbetet i Europa. Det är fråga om att de nationella statliga organen delegerar vissa maktbefogenheter till unionens institutioner.

Utrikesutskottet omfattar stora utskottets ståndpunkt i utlåtandet (StoUU 4/2001 rd) att Europeiska gemenskaperna och Europeiska unionen inte direkt kan jämföras med någon internationell organisation eller förbundsstat. Med hänvisning till vad som anfördes vid utfrågningen av sakkunniga framhåller utskottet att den entydiga ståndpunkten i redogörelsen att medlemskap i Europeiska unionen inte förändrar medlemsstaternas status som suveräna och självständiga stater kan ses som en alltför långtgående förenkling och att den delvis står i strid med andra enskilda ståndpunkter i redogörelsen.

Utrikesutskottet noterar att ett väsentligt drag med tanke på medlemsstaterna är att unionens kompetens bygger på en uttrycklig delegering av kompetens från medlemsstaterna till unionen. Som grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd är det viktigt att unionens kompetens skrivs in i särskilda bestämmelser samtidigt som det säkerställs att unionen fortfarande kan arbeta dynamiskt.

I likhet med stora utskottet anser utrikesutskottet det väsentliga vara hur effektivt unionen kan uppfylla förväntningarna. Proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen bör tas till hjälp för att gemenskapen och unionen i sitt arbete i högre grad skall kunna koncentrera sig på sådana

frågor som ger ett verkligt mervärde jämfört med nationella åtgärder. Utrikesutskottet omfattar stora utskottets hållning också på den punkten att den s.k. gemenskapsmetoden har visat sig fungera väl på områden där kompetens har delegerats till övernationell nivå.

På grund av globaliseringstrenden spelar Europeiska unionen en viktig roll för Finlands globaliseringspolitik menar utskottet och understryker kravet på effektivare relationer med tredje länder. Vad gäller EU:s roll i hanteringen av globaliseringen hänvisar utskottet till sitt utlåtande om globaliseringsutredningen (UtUU 7/2001 rd).

Utrikesutskottet framhåller att de frågor som redan enligt överenskommelse utifrån framtidsförklaringen i Nice skall tas upp på agendan för IGC 2004 trots sin skenbart tekniska och juridiska karaktär i allt viktigt berör unionens grundläggande karaktär och utvecklingstrenden i fråga om den. Som grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd är frågorna i Nice-förklaringen om unionens framtid nära sammanflätade med varandra. Detta gäller framför allt en mer exakt avgränsning av kompetensfördelningen, vilken ställning Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha och en förenkling av fördragen. En förutsättning för att framför allt fördragen skall kunna förenklas är på många punkter enligt grundlagsutskottet att EU först har formulerat sin ståndpunkt i befogenhetsfrågorna och vilken ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha.

Utrikesutskottet omfattar redogörelsen på den punkten att Europeiska unionen också i framtiden bör utvecklas som en väl sammanhållen gemenskap av självständiga medlemsstater och europeiska folk. Unionens utveckling skall också framgent bygga på kompetensöverföring från medlemsstaterna till unionen.

Utrikesutskottet lyfter fram den ståndpunkten i redogörelsen att unionen skall handla effektivt och demokratiskt i frågor

som den fått befogenheter för av medlemsstaterna.

Utrikesutskottet omfattar den syn som framförs i redogörelsen att det ligger i Finlands intresse att unionen är ekonomiskt stark och dynamisk samt socialt och ekologiskt ansvarig och att unionen dessutom utgör ett område med verklig frihet, säkerhet och rättvisa. Unionen måste kunna agera effektivt för de gemensamma målen i Europa och hela världen.

Precisering av befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen

I Niceförklaringen anges som ett tema för IGC 2004 "frågan om hur man skall upprätta och därefter upprätthålla en mera exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas befogenheter som överensstämmer med subsidiaritetsprincipen".

Stora utskottet behandlar i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd grundligt kompetensfördelningen mellan Europeiska unionen, gemenskaperna i den och medlemsstaterna och lyfter fram vissa aspekter på kompetensfördelningen.

Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd att kompetensfördelningen och subsidiaritetsprincipen i förklaringen om unionens framtid länkas samman och att de på sätt och vis är två sidor av samma sak. Kompetensfördelningen slår fast unionens och medlemsstaternas lagstiftningskompetens på en generell nivå, medan subsidiaritetsprincipen spelar en roll för lagstiftningsarbetet i praktiken. Enligt artikel 5 i EG-fördraget tillämpas subsidiaritetsprincipen bara på de områden där gemenskapen inte är ensam behörig.

I statsrådets redogörelse anfördes att frågan om en detaljerad befogenhetsförteckning har dykt upp under förberedelserna inför 2004 och att det i praktiken är klart att denna fråga behandlas åtminstone i det konvent som förbereder IGC.

Statsrådet framför i redogörelsen att det förhåller sig öppet till olika möjligheter att närmare definiera fördelningen av befogenheterna mellan unionen och medlemsstaterna. Likaledes för-

håller sig Finland avvaktande till tanken på en detaljerad och uttömmande befogenhetsförteckning.

Utrikesutskottet omfattar grundlagsutskottets ståndpunkt i utlåtande GrUU 56/2001 rd, där det framhåller att statsrådet med fog ställer sig skeptiskt till en ingående och uttömmande förteckning över befogenheter. Enligt stora utskottets sätt att se kan en detaljerad befogenhetsförteckning formalisera unionens arbete och förlama dess utveckling.

Vidare vill utrikesutskottet lyfta fram den ståndpunkten som stora utskottet framför i sitt utlåtande att områden där medlemsstaterna bör garanteras en viss handlingsfrihet är till exempel välfärdstjänster och utbildning. I likhet med stora utskottet ser utrikesutskottet det som särskilt viktigt att unionen inte ingriper i medlemsstaternas interna kompetensfördelning, till exempel genom att slå fast vilka frågor som hör till det regionala eller det lokala planet.

Utrikesutskottet uppmärksammar att det i fråga om rambeslut i rättsliga och inrikes ärenden inte längre är det nationella parlamentet som bestämmer lagstiftningens huvudsakliga innehåll. Av denna orsak ställer sig utskottet ytterst skeptiskt till exempelvis en harmonisering av familje- eller strafflagstiftningen genom rambeslut. I detta sammanhang hänvisar utskottet också till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 41/2001 rd) om att man bör undvika att fastställa straffnivåer genom principbeslut. Men enligt utrikesutskottets uppfattning kan det demokratiska underskottet inte undanröjas på så sätt att frågor inom tredje pelaren i större omfattning flyttas över till första pelaren utan att den nationella lagstiftningskompetensen samtidigt i större utsträckning än vad som är nödvändigt och tillrädligt omfattas av gemensamma beslut. Utskottet bedömer att ett område med frihet, säkerhet och rättvisa kan genomföras utan en mera vittgående harmonisering av strafflagstiftningen.

Grundlagsutskottet behandlar i sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd frågan om hur efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen kan kontrolleras. Det finns enligt utskottet ingen anledning att ifrågasätta betydelsen av principen. I stället är det be-

fogat att i likhet med statsrådet lyfta fram frågan om kontrollen av efterlevnaden. Då kan EU eventuellt lyckas med företaget att utvidga tillämpningen av denna viktiga princip och att precisera dess innebörd. Med hänsyn till att principen har en politisk karaktär och att dess innebörd gynnar lämplighetsprövning förefaller det vara på sin plats att efterlevnaden av principen övervakas i förväg och på politisk nivå. Efterhandskontrollen i domstol blir därmed ett kompletterande element.

Utrikesutskottet omfattar grundlagsutskottets ståndpunkt att politisk kontroll i förväg och rättslig efterhandskontroll på inget sätt utesluter varandra, utan snarare tillsammans bildar en heltäckande kontrollmekanism. I sitt utlåtande 4/2001 rd ställer sig stora utskottet skeptiskt till tanken att bilda ett organ bestående av företrädare för de nationella parlamenten och med uppgift att granska förslagen från kommissionen i syfte att i förväg övervaka efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. Trots att en övervakning av subsidiaritetsprincipen är en viktig politisk fråga finns det ingen anledning att gå in för nya institutionella lösningar för de nationella parlamenten (se också StoUU 2/1996 rd). Formell övervakning i förväg av denna typ skulle också lamslå unionens beslutsmekanismer. Övervakningen av hur subsidiaritetsprincipen efterlevs bör i stället bestå av övervakning både före och efter en åtgärd. Stora utskottet understryker alla institutioners och de nationella parlamentens tillsynsansvar inom ramen för sina befogenheter.

Enligt utrikesutskottets mening bör de nationella parlamenten ha en viktig roll i tolkningen av subsidiaritetsprincipen och förhandskontrollen av dess efterlevnad. Vidare menar utskottet att det inte behövs ytterligare samverkan mellan de nationella parlamenten vad gäller efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen, trots att det inte finns någon anledning att upprätta en institutionell mekanism.

I redogörelsen behandlas också den s.k. öppna samordningsmetoden i unionens verksamhet i syfte att samordna gemenskapens och medlemsstaternas åtgärder inom olika politikområden. Denna metod innebär enligt regeringen att ny

kompetens inte förs över till EU utan att kompetensen och institutionernas ställning kan variera flexibelt i olika frågor. Inom vissa områden har det ansetts nyttigt att tillämpa samordningsmetoden i större utsträckning, men den har å andra sidan kritiserats för att unionens verksamhet utvidgas till områden som faller inom den nationella kompetensen och för att gemenskapskompetensen försvagas inom sådana områden där unionen enligt fördragen har lagstiftningskompetens. Det oaktat har medlemsstaterna och kommissionen fortgående byggt ut metodens räckvidd. Senast har den föreslagits för tillämpning inom utbildnings- och invandringspolitiken. Stora utskottet ställer sig i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd i princip avvisande till en utvidgad tillämpning av den öppna samordningsmetoden inom gemenskapen.

Utrikesutskottet tillstyrker en precisering av unionens nuvarande uppgifter och kompetensfördelningen i IGC 2004. En precisering av kompetensfördelningen skulle göra unionen begripligare i medborgarnas ögon och underlätta gestaltningen av ansvarsförhållandena. En precisering är också nödvändig med tanke på utvidgningen. Utrikesutskottet ställer sig skeptiskt till förslaget att upprätta en bindande befogenhetsförteckning.

Utrikesutskottet intar i princip en reserverad hållning till en utvidgad tillämpning av den öppna samordningsmetoden.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkten i redogörelsen att unionens kompetens i princip fortfarande bör definieras utifrån dess särskilda kompetens.

Utrikesutskottet tillstyrker inte nya institutioner för kontroll av efterlevnaden av subsidiaritetsprincipen. Utskottet understryker de nationella parlamentens roll i kontrollen av subsidiaritetsprincipen.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna och dess ställning

Enligt framtidsförklaringen i Nice är frågan om vilken status Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna skall ha en av frågorna som tas upp vid IGC 2004.

I redogörelsen sägs att fastställandet av stadgans ställning är nära förknippat med preciseringen av befogenhetsförhållanden samt med en förenkling av grundfördragen. I stadgan om de grundläggande rättigheterna ingår en uttrycklig bestämmelse om att den inte kan användas till att utvidga de befogenheter och uppgifter som ges gemenskapen och unionen i grundfördragen.

I redogörelsen framhålls vidare att om stadgan om de grundläggande rättigheterna som sådan fogades till grundfördragen skulle den dock trots ovan nämnda bestämmelse medföra förändringar i befogenhetsförhållandena mellan gemenskapen och medlemsstaterna, eftersom det i handlingen också ingår bestämmelser om omfattas av de exklusiva nationella befogenheterna.

Stora utskottet anser i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd att det är viktigt att unionen stärker de grundläggande rättigheterna. Dessa rättigheter spelar en framskjuten roll för arbetet med att göra unionen till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. De grundläggande rättigheterna får en extra stor betydelse när medlemsstaterna intensifierar sitt samarbete inom området inre och yttre säkerhet. Också den moderna tekniska utvecklingen väcker nya frågor kring de grundläggande rättigheterna.

Grundlagsutskottet behandlar i sitt utlåtande GrUU 25/2001 rd i detalj vissa rättsliga frågor som hänger samman med rättighetsstadgans rättsliga status med tanke på Finlands grundlag. Utskottet poängterar i sitt utlåtande att de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag också efter att stadgan om de grundläggande rättigheterna har införlivats med rättssystemet skall vara lika heltäckande som nu. Ett införlivande av stadgan om de grundläggande rättigheterna i EU:s rättssystem bör enligt grundlagsutskottets mening inte eftersträvas, om det inte går att finna en tillfredsställande lösning på frågan om de ekonomiska, sociala och kulturella rättig-

heterna samt de rättigheter som skyddar miljön och minoriteter ingår i de grundläggande rättigheterna i unionen eller inte och på frågan om hur EU:s grundläggande rättigheter ställer sig till de nationella grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt grundlagsutskottet bör en så långtgående räckvidd för EU:s grundläggande rättigheter som beskrivs i utlåtandet inte godtas utan att det finns mycket stor överensstämmelse mellan EU:s grundläggande rättigheter och de grundläggande fri- och rättigheterna i Finlands grundlag. I sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd om den föreliggande redogörelsen framhåller grundlagsutskottet att frågan om vilken rättslig ställning stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha på det hela taget inte är det mest aktuella och det viktigaste temat i en debatt om unionens framtid.

Rättighetsstadgan har redan i sin nuvarande form, som inte är rättsligt bindande, haft rättsliga och andra verkningar. Denna trend att rättighetsstadgan de facto redan tillämpas kommer förmodligen bara att förstärkas. Också utrikesutskottet menar att den gällande stadgan om de grundläggande rättigheterna är ett klart bättre alternativ för att skydda och utveckla de grundläggande fri- och rättigheterna än om en starkt urvattnad version av rättighetsstadgan sattes i kraft som bindande grundläggande rättigheter.

I redogörelsen konstateras att Finland har ansett det viktigt att tillträda den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Nu när stadgan om de grundläggande rättigheterna har antagits är det ännu mer aktuellt att unionen tillträder konventionen. Tillträdet skapar ingen konflikt med bestämmelserna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Om Europeiska unionen görs till en juridisk person kan också unionen enligt redogörelsen tillträda konventionen.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkten i redogörelsen att Finland är för ett starkare skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna i Europeiska unionen och ser stadgan som en metod att stärka detta skydd.

Utrikesutskottet förutsätter att Finland i sin ståndpunkt till vilken status stadgan om de grundläggande rättigheterna skall ha noggrant överväger vilken effekt en införlivning av stadgan i EU:s rättsliga system kan få för kompetensförhållandena mellan unionen och medlemsstaterna och att det därvid också tas hänsyn till det som grundlagsutskottet anfört i sina utlåtanden GrUU 25/2001 rd och GrUU 56/2001 rd.

Utskottet omfattar stora utskottets utlåtande StoUU 4/2001 rd på den punkten att de grundläggande rättigheterna i första hand bör stärkas genom att Europeiska gemenskapen tillträder Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Förenkling av grundfördragen

I redogörelsen framhålls att unionsfördragen har kommit till i olika faser av den europeiska integrationens historia och att de utgör en invecklad och osammanhängande helhet. I de tre gemenskapsfördragen och i unionsfördraget finns mer än 700 artiklar. De viktigaste och mest tekniska fördragsbestämmelserna förekommer parallellt och är utspridda över olika fördrag. Till fördragen anknyter en lång rad juridiskt förpliktande protokoll och politiskt bindande förklaringar. Primärrättsliga bestämmelser finns dessutom i anslutningsfördragen och i andra handlingar.

De första stegen mot en förenkling av fördragen togs redan i Amsterdamfördraget som upphävde och avskaffade vissa föråldrade bestämmelser och reviderade artikelnumreringen. Av unionsfördraget och EG-fördraget upprättades dessutom konsoliderade versioner som dock inte är juridiskt bindande.

Stora utskottet framhåller i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd att det är en stor utmaning både i rättsligt och politiskt hänseende att förenkla fördragen. En av de viktigaste frågorna är om fördragen kan förenklas utan att deras innebörd ändras. I princip kan ändringar i fördragsbestämmelsernas innebörd, uppbyggnad och placering,

till och med i tekniskt hänseende, påverka tolkningen av dem.

I samband med frågan om en förenkling av fördragen lyfter regeringen också fram frågan om själva fördraget också borde inkludera gemenskapsrättens principer sådana de utkristalliserats i EG-domstolens rättspraxis. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd att om domstolens rättspraxis skrivs in i fördragen får unionsrätten större öppenhet. Men det stora kruxet är att rättspraxis alltid på ett eller annat sätt är bunden till enskilda fall och att fördelningen riskerar att försvinna i den vanliga formen för normer.

Utrikesutskottet hänvisar till ståndpunkten i stora utskottets utlåtande och föreslår att det i samband med förberedelserna inför IGC 2004 utreds om vissa centrala principer i EG-domstolens rättspraxis bör skrivas in i fördragen för att öka deras öppenhet, begriplighet och klarhet.

Utrikesutskottet framhåller med hänvisning till vad som kommit fram under utfrågningen av sakkunniga att en precisering av fördragen alltid får normativa och juridiska verkningar, inte minst som preciseringen i EU:s fall sker inom IGC, dvs. en politisk process mellan regeringarna. I en sådan process uppstår bestämmelseformuleringar som ett resultat av politiska kompromisser, vilket gör det i praktiken omöjligt att införa enbart "tekniska" preciseringar.

Stora utskottet behandlar i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd i detalj, samtidigt med hänvisning till den förberedande analys som Europeiska universitetsinstitutet i Florens utfört, möjligheten att "tekniskt" dela upp fördragen i två delar, dels i grundläggande artiklar, dels i mera tekniska artiklar. Utrikesutskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande GrUU 56/2001 rd och påpekar att tanken att dela upp fördragen är nära sammankopplad med uppfattningen att olika delar av fördragen måste ändras med hjälp av olika beslutsprocedurer, och att detta innebär att förpliktelserna i fördragen ändrar karaktär, vilket i principiellt hänseende kan vara en större ändring än en översyn av innebörden i en förpliktelse i fördragen.

Grundlagsutskottet noterar vidare i sitt utlåtande att de frågor som varit uppe i debatten kring en förenkling är av mycket olika dignitet. Utskottet ser en förenkling av fördragen som ett mycket orealistiskt mål, om det förutsätts att fördragen inte ändras materiellt sett. Utskottet understryker på denna punkt statsrådets åsikt att besluten om kompetensförhållandena får en väsentlig inverkan på förenklingsarbetet. Hänvisande till detta omfattar utrikesutskottet regeringens ståndpunkt att en eventuell förenkling av fördragen lämpligast gör sig på det stadium av reformarbetet när det råder en tillräckligt stor enighet om de egentliga fördragsändringarna och speciellt om kompetensförhållandena.

Utrikesutskottet framhåller att arbetet med att eventuellt förenkla fördragen bör syfta till att ta fram ett tydligt, enkelt och bindande dokument med bestämmelser om mål, uppgifter och kompetensfördelning i unionen. Besluten om kompetensfördelningen i EU inverkar i väsentlig grad på arbetet med att förenkla fördragen.

Utrikesutskottet omfattar ståndpunkten i redogörelsen att Finland bör ha beredskap att överväga frågor kring förfarandet vid ändring av andra bestämmelser i fördragen än de mest centrala och grundläggande bestämmelserna. En förutsättning för eventuella ändringar bör dock alltid vara enstämmighet bland medlemsstaterna.

Utrikesutskottet anser att det i samband med förberedelserna inför IGC 2004 bör utredas om de viktigaste principerna i EG-domstolarnas rättspraxis bör skrivas in i fördragen för att öka deras öppenhet, begriplighet och klarhet.

De nationella parlamentens roll i den europeiska strukturen

Ett av de viktigaste målen i förklaringen om unionens framtid är att förbättra unionens accepta-

bilitet och demokratiska legitimitet för att föra den närmare medlemsstaternas medborgare. I anknytning till detta mål skall nästa regeringskonferens diskutera de nationella parlamentens möjligheter att få större inflytande på och att medverka inom den europeiska strukturen.

Enligt redogörelsen medverkar medborgarna i behandlingen av EU-frågor huvudsakligen på representativ väg dels i rådet via sina regeringar, som åtnjuter de nationella parlamentens förtroende, dels i Europaparlamentet där företrädarna är valda genom direkta val. Därutöver har medlemsstaterna, kommissionen och Europaparlamentet kontakter med medborgarsamhället på flera olika sätt.

Som stora utskottet framhåller i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd bygger Europeiska unionen på den så kallade dubbla legitimiteten. Det brukar sägas att det nationella parlamenten och Europaparlamentet dels konkurrerar med varandra, dels kompletterar varandra. Utrikesutskottet håller med stora utskottet om att det med avseende på en demokratisk union är viktigt att de nationella parlamentet och Europaparlamentet har goda och välfungerande relationer.

I Finland har riksdagen lagt fast ett heltäckande system för uppföljning av EU-frågor. Utskottet hänvisar på denna punkt till stora utskottets bedömning att Finlands beredningsmekanism är ett gott exempel på hur de nationella parlamenten kan försäkra sig om sitt inflytande och samtidigt stärka demokratin. Utrikesutskottet ställer sig bakom stora utskottets ambitioner att inleda samarbete med parlamenten i kandidatstaterna för att ge dem hjälp och stöd med förberedelserna inför medlemskapet i unionen.

Enligt stora utskottet är de viktigaste elementen i Finlands parlamentariska mekanism för uppföljning och förberedelser av EU-frågor: 1) riksdagens inflytande täcker berörda frågor i sak och uppföljningen är regelbunden, 2) förberedelserna spänner över ett brett fält eftersom fackutskotten också är engagerade, 3) riksdagen utformar sin ståndpunkt på ett tidigt stadium av behandlingen och följer upp frågorna under hela lagstiftningsprocessen och 4) behandlingen är

offentlig tack vare en omfattande offentlighet för handlingarna.

Vidare omfattar utrikesutskottet stora utskottets bedömning att också riksdagens handläggning av EU-frågor behöver vidareutvecklas. En sak som ständigt bör följas upp är att statsrådet informerar riksdagen vid rätt tidpunkt, är exakt i sin information och att uppgifterna täcker alla berörda områden, påpekar utrikesutskottet. Detta är viktigt för att riksdagen skall ha god tid på sig att formulera sina ståndpunkter beträffande de förslag som institutionerna i unionen behandlar.

Dessutom föreslår utrikesutskottet att det utreds hur det skall kunna garanteras att riksdagen över hela linjen får möjlighet att behandla de frågor som handläggs i kommissionens kommittéväsende och som ingår i riksdagens kompetens eller i övrigt är av stor betydelse.

Med hänvisning till stora utskottets utlåtande StoUU 4/2001 rd erinrar utrikesutskottet om att det vore viktigt att direktiven återfår sin ursprungliga karaktär av generella anvisningar för lagstiftningen för att de skall ge större handlingsfrihet på det nationella planet.

För att de nationella förberedelse- och beslutsmekanismerna skall fungera på önskat sätt måste också unionen satsa mer på större disciplin, förutsebarhet, ansvar och öppenhet i sin verksamhet, vilket också stora utskottet framhåller i sitt utlåtande.

En av de viktigaste principerna för att stärka de nationella parlamentens roll anges i grundlagsutskottets utlåtande GrUU 25/2001 rd. Eftersom det normalt sett är en regering med majoritet i parlamentet som för medlemsstatens politiska talan, kan inte gärna parlamentet i en medlemsstat med representation i en institution på EU-nivå ha en helt annan åsikt än regeringen.

Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet understryker utrikesutskottet att det viktigaste är att ge de nationella parlamenten bättre möjligheter att påverka arbetet i rådet med hjälp av sina egna regeringar. Detta blir, som grundlagsutskottet påpekar, en angelägenhet för varje medlemsstat att skriva in i sin grundlag. Utrikesutskottet framhåller, också här med hän-

visning till utlåtandet från stora utskottet, att nästa regeringskonferens på generell nivå kunde diskutera möjligheten att i förekommande fall garantera de nationella parlamenten effektiva instrument för att påverka verksamheten i unionen och för att stärka unionens demokratiska karaktär. I förekommande fall kunde generella principer om detta skrivas in i fördragen.

Utrikesutskottet menar att samarbetet mellan de nationella parlamenten å ena sidan och med Europaparlamentet å andra sidan behöver förbättras för att den demokratiska kontrollen av EU-mekanismerna skall kunna effektiviseras. Som ett exempel på detta hänvisar utrikesutskottet till stora utskottets ståndpunkter angående möjligheterna att förbättra COSAC-samarbetet och samarbetet mellan talmännen. Vidare går stora utskottet också in på möjligheterna till bättre samverkan mellan Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Utrikesutskottet framhåller att de nationella parlamenten bör få större inflytande på EU-politiken och att detta låter sig göras genom större satsningar på de nationella förberedelse- och beslutsmekanismerna inom EU-politiken.

Utrikesutskottet har en öppen inställning till förslaget att skriva in principer för de nationella parlamentens handläggningsmekanismer för EU-frågor i fördragen, till exempel utifrån de viktigaste elementen i Finlands parlamentariska mekanism för uppföljning och förberedelser av EU-frågor som stora utskottet lägger fram i sitt utlåtande StoUU 4/2001 rd.

Enligt utskottet är det nödvändigt att EU:s framtidsarbete i överensstämmelse med statsrådets redogörelse går in på olika alternativ för att förbättra unionens demokratiska legitimitet och öka medborgarnas tilltro till unionens beslutsmekanismer. Då är det nödvändigt att fästa särskilt avseende vid att institutionerna skall vara öppna, ta sitt ansvar och gå in för god förvaltningssed.

I likhet med statsrådet har utrikesutskottet en förbehållsam inställning till att EU bygger upp nya institutioner.

Med hänvisning till utlåtandet från stora utskottet finner utrikesutskottet det extra viktigt att kandidatstaterna får stöd och hjälp med att ta fram egna nationella förberedelse- och beslutsmekanismer för sin EU-politik.

Andra teman i framtidsdebatten

Som statsrådet framhåller i redogörelsen är uppräknningen av frågor som skall behandlas i framtidsprocessen vägledande. Regeringskonferensen 2004 kommer av allt att döma också att ta upp en del andra frågor som hänger samman med EU:s framtidsstema. Enligt redogörelsen har en lång rad frågor lyfts fram i den europeiska debatten.

Effektivare beslutsmekanismer i EU. Det har varit Finlands uttalade linje i debatten kring en utveckling av EU att det behövs effektiva beslutsmekanismer i de frågor som ingår i unionens behörighet. Ett framträdande element i dessa ambitioner har varit att utvidga tillämpningen av beslut med kvalificerad majoritet. Finland följde konsekvent denna linje vid regeringskonferensen både 1996 och 2000. Enligt utrikesutskottet bör Finland fortfarande tala för en utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet vid regeringskonferensen 2004 utifrån en genomgång artikel för artikel. I detta sammanhang vill utrikesutskottet särskilt referera till sin skeptiska ståndpunkt vid tiden för regeringskonferensen 2000 vad gäller utvidgad tillämpning av beslut med kvalificerad majoritet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Frågan om att tillämpa kvalificerad majoritet i fler fall hänger nära samman med en bredare debatt om hur EU:s institutioner kan bli effektivare. I redogörelsen lyfts ett flertal anknyttande teman fram på en generell nivå. Det finns all anledning till att återkomma till frågorna vid förberedelserna inför regeringskonferensen 2004. Exempel på angelägna teman är behovet att närma-

re integrera befogenhetsbestämmelserna om rättsliga och inrikes frågor inom den tredje pelaren i bestämmelserna om gemenskapspelaren, en översyn av medbeslutandeförfarandet och förslaget att införa enkel dubbel majoritet i rådets beslutsprocesser.

EU:s internationella aktiviteter och deras uppbyggnad. Utrikesutskottet håller med statsrådet om att utvidgningen och globaliseringen för med sig nya utmaningar och krav visavi unionens funktionsförmåga och beslutsmekanismer.

Vidare framhåller regeringen i redogörelsen att Finland vid förhandlingarna om Amsterdamfördraget talade för att unionen och gemenskapen skulle gå samman till en enda juridisk person. Utrikesutskottet lade fram förslaget i sitt betänkande UtUB 2/2000 rd angående regeringskonferensen 2000 i samband med sin granskning av frågan om EU eller EG skall tillträda Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Grundlagsutskottet har också gått in på samma fråga i flera sammanhang (till exempel GrUU 29/2000 rd, GrUU 25/2001 rd).

Enligt utlåtande StoUU 4/2001 rd om redogörelsen är stora utskottet berett att gå närmare in på frågan om unionen kan få status som juridisk person. Samtidigt understryker stora utskottet att det faktum att unionen får status som juridisk person inte får innebära att behörighet okontrollerat förs över från medlemsstaterna till Europeiska unionen. Det får enligt stora utskottet inte heller leda till en urholkning av pelarindelningen, att element som hör hemma i regeringssamarbetet lyfts över till gemenskapspelaren eller vice versa.

I redogörelsen kastar statsrådet fram förslaget att kommissionären för yttre förbindelser och den höge representanten kunde slås ihop inom ramen för unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Denna fråga och konsekvenserna av förslaget för till exempel pelarstrukturen bör tas upp på nytt med utgångspunkt i en kompletterande utredning från statsrådet, framhåller utrikesutskottet.

Förberedelserna inför regeringskonferensen

Den allmänna opinionen

I flera sammanhang har utrikesutskottet understrukit vikten av en debatt ute i samhället och framhållit att statsrådet har ett ansvar för att medborgarna får information om EU. I sitt betänkande (UtUB 2/2000 rd) om förberedelserna inför regeringskonferensen 2000 påpekade utskottet följande: "*I denna situation spelar tydlig och övergripande information till både medborgare och organisationer en viktig roll när det gäller att förklara Finlands EU-politik och skingra tvivel kring den fortsatta utvecklingen och utvidgningen av EU.*"

Informationen från statsrådets sida blir inte mindre värd för att regeringskonferensen 2004 kommer att förberedas av ett brett upplagt konvent, som sannolikt kommer att åtföljas av ett samarbetsforum för medborgare och intresseorganisationer.

Den aktuella redogörelsen lämpar sig inte särskilt väl som instrument för att främja EU-debatten bland allmänheten, menar utrikesutskottet. Detta för att redogörelsen mest koncentrerar sig på EU:s erkänt komplicerade beslutsmekanismer och behandlar dem i detalj. Därför innehåller redogörelsen en lång rad svårförståeliga begrepp och komplicerade principer. I utfrågningen av de sakkunniga kom det därtill fram att redogörelsen motsäger sig själv på vissa punkter i fråga om utvecklingstrenderna i unionen.

Utrikesutskottet understryker att statsrådet måste vara kapabelt att introducera sådan komponenter i debatten om EU:s framtid som visar å Finlands hållning till innebörden i och målen med EU-politiken, i stället för att lyfta fram detaljer i EU:s beslutsmekanismer. Dessutom måste också utrikesutskottet i sitt eget arbete kring regeringskonferensen 2004 ha förmåga att främja en debatt bland allmänheten med olika medel och vara berett att höra företrädare för medborgarsamhället, när frågan kommer upp i utskottet.

De egentliga förberedelserna (konventet)

Med hänvisning till erhållen utredning anser utskottet det uppenbart att nästa regeringskonfe-

rens kommer att förberedas enligt samma modell som EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, alltså i ett så kallat konvent.

Enligt redogörelsen skall konventet bestå av företrädare för regeringarna, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Med utgångspunkt i redogörelsen förefaller det också säkert att kandidatländerna kommer att vara representerade, trots att alla detaljer kring deras medverkan ännu inte är fastlagda.

Enligt stora utskottets utlåtande StoUU 4/2001 rd förefaller det på detta stadium av förberedelserna som om varje nationellt parlament får två representanter, vilket inte räcker till för att trygga den politiska representationen i alla lägen. De politiska grupperna bör, enligt stora utskottet, få fullgoda möjligheter till inflytande. Detta låter sig bäst göras genom att de nationella parlamenten utser ersättare för sina företrädare och att det införs en nationell uppföljningsmekanism, enligt stora utskottet. Utrikesutskottet omfattar stora utskottets hållning till konstellationerna i konventet.

I redogörelsen talar regeringen för en ständig ordförande i konventet och ger sitt stöd till förslaget att konventet får ett sekretariat, som först och främst skall utnyttja expertisen vid rådets sekretariat. Statsrådet framhåller att konventets mandat bör bygga på en vid tolkning av de fyra teman som togs upp i Nice och att det kunde kompletteras av frågor i anknytning till åtgärder för att garantera unionens funktion och beslutskapacitet.

I sitt utlåtande GrUU 56/2001 rd framkastar grundlagsutskottet förslaget att riksdagen inrättar ett tillfälligt utskott i enlighet med 35 § 1 mom. grundlagen för att följa upp arbetet i konventet. Enligt stora utskottets utlåtande kommer utskottet att i överensstämmelse med sin arbetsordning utse en delegation med uppgift att följa upp hur arbetet i det kommande konventet avancerar.

Utrikesutskottet menar att frågan om riksdagens medverkan i konventets arbete och uppföljningen av arbetet inte kan avgöras innan det står klart vilka beslut Europeiska rådet i Laeken kommer att fatta angående konventet. De behö-

riga utskotten kommer självfallet att intensivt bevaka arbetet i konventet. Utrikesutskottet kommer att samordna uppföljningen av arbetet i konventet, eftersom arbetet gäller ändringar i EU:s fördrag och utrikesutskottet enligt arbetsfördelningen mellan riksdagens utskott är det utskott som i första hand behandlar denna typ av frågor.

Med hänvisning till stora utskottets utlåtande StoUU 4/2001 rd påpekar utrikesutskottet att det är viktigt att riksdagen med hjälp av interna arrangemang ser till att samtliga behöriga utskott får vara med och formulera Finlands nationella ståndpunkt när det gäller EU-fördragen.

Som stora utskottet påpekar i sitt utlåtande kan varken den parlamentariska kontrollen av den nationella EU-politiken eller samarbetet mellan regeringen och riksdagen ersättas med representation för det nationella parlamentet i det kommande konventet. I stället är det viktigt att riksdagen och statsrådet fortsättningsvis informerar varandra i enlighet med bestämmelserna i grundlagen också under den period som konventet arbetar. Grundlagen föreskriver att de behöriga utskotten i riksdagen skall vara med och formulera Finlands ståndpunkter i förväg.

Med hänvisning till utlåtandet från stora utskottet framhåller utrikesutskottet att den nationella beredningen av den kommande översynen av EU:s grundfördrag vid regeringskonferensen 2004 bör ske i nära samverkan mellan statsrådet och riksdagen redan innan regeringskonferensen börjar.

Utrikesutskottet ställer sig bakom förslaget att Europeiska rådet i Laeken inrättar ett brett upplagt konvent. Konventet bör bestå av företrädare för medlemsstaternas regeringar, de nationella parlamenten, Europaparlamentet och kommissionen. Företrädarna bör ha ersättare, som träder in när de egentliga företrädarna är förhindrade att delta i möten.

Utrikesutskottet omfattar regeringens ståndpunkter när det gäller bemyndigandet av konventet, uppläggningsen av arbetet (bl.a. presidium och sekreterare), ar-

betsmetoderna och tidsramarna för konventet och regeringskonferensen 2004.

Utrikesutskottet anser att riksdagens utskott och politiska grupper genom lämpliga arrangemang måste ges möjligheter att följa upp konventets arbete.

Utrikesutskottet omfattar statsrådets ståndpunkt att alla kandidatstater bör kunna delta i konventets arbete på lika villkor, vilket innebär att både deras regeringar och deras nationella parlament kan skicka ut en representant för att delta i arbetet.

Utrikesutskottet förutsätter att statsrådet regelbundet lämnar utredning till utskottet om hur arbetet i konventet fortskrider och hur förhandlingarna om olika sakkomplex avancerar.

Förberedelser för Europeiska rådet i Laeken

Med hänsyn till den parlamentariska dimensionen på Finlands Europapolitik är det viktigt att riksdagens hållning till frågorna kring Europeiska unionens framtid finns tillgängliga redan före Europeiska rådet i Laeken.

Av denna orsak har utskottet lagt upp sin tidsram för behandlingen med hänsyn till att riksdagen bör hinna behandla detta betänkande i plenum innan statsministern i enlighet med 97 § grundlagen informerar utrikesutskottet och stora utskottet om Finlands förberedelser inför Europeiska rådet i Laeken.

Förslag till beslut

Utrikesutskottet föreslår vördsamt

att riksdagen sänder detta betänkande till statsrådet för kännedom.

Helsingfors den 7 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Eva Biaudet /sv
medl. Ulla Anttila /gröna
Tytti Isohookana-Asunmaa /cent
Antti Kalliomäki /sd
Bjarne Kallis /kd
Ilkka Kanerva /saml (delvis)
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd

Juha Korkeaoja /cent
Outi Ojala /vänst
Kalevi Olin /sd
Sirpa Pietikäinen /saml
Mirja Ryyänen /cent
Hannu Takkula /cent
Martti Tiuri /saml (delvis)
Ben Zyskowitz /saml
Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Antti Pelttari.

UtUB 18/2001 rd — SRR 3/2001 rd